

Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución

Joan Ridao Martín

Sumario: I. Introducción.—II. Dos consideraciones preliminares sobre la LO 15/2015: técnica procedimental de aprobación y naturaleza de la jurisdicción constitucional introducida: II.1. El uso de la lectura única como técnica procedimental para su tramitación. II.2. Naturaleza de la justicia constitucional en España y sus facultades para velar por la efectividad de sus decisiones.—III. La imposición de medidas de carácter coercitivo y sancionador por parte del TC.—IV. La ejecución sustitutoria.—V. La garantía de la efectividad de la suspensión de disposiciones y actos impugnados.—VI. Conclusiones.—Post Scriptum: primeras aplicaciones de las nuevas facultades del TC en los incidentes de ejecución constitucionales.—Referencias.

I. Introducción

La aprobación de la Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional (TC) como garantía del estado de derecho [*Boletín Oficial del Estado (BOE)* n.º 249, 17.10.2015] (en adelante, LO 15/2015), introdujo cambios substantivos en la justicia constitucional, con el objetivo, expresado en su preámbulo, de incorporar «en sede constitucional, instrumentos de ejecución que dotan al Tribunal de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», dada «la necesidad de adaptarse a las *nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad* obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real» (la cursiva es nuestra).

El anterior inciso del proemio generaliza y a la vez resume la etiología de la nueva norma, esto es, el malestar que, en determinados sectores políticos y jurídicos, generaron diversas iniciativas políticas adoptadas

por diferentes instituciones de Cataluña en el marco de lo que se ha denominado proceso catalán, las cuales se interpretaron como contumaces incumplimientos de otras tantas resoluciones del TC, desatendiendo la fuerza de cosa juzgada de las decisiones del Tribunal (1). No puede ignorarse, por tanto, la específica coyuntura política en la que se planteó la iniciativa de reforma de la LOTC: la precampaña de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 27.09.2015 (2) y la relevante significación política de las mismas, en la medida en que *de facto* se habían configurado como un plebiscito sobre la adopción de medidas para establecer Cataluña como un Estado independiente. De este contexto, en suma, cabe deducir el carácter *ad casum* de la norma referida, condición ésta que se confirma por las vicisitudes que rodearon su presentación y posterior debate. Prescindiendo de la misma, resulta de difícil inteligencia, por ejemplo, la peculiar forma de vehicular la iniciativa de reforma, como proposición de ley del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados [*Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados* (BOCG-CD), X Legislatura, serie B, núm. 237-1, 4.09.2015], o la insistencia en justificarla, fuera y dentro de la sede parlamentaria, como un intento de dotar el TC de nuevas facultades para cerrar en paso al proceso catalán (3).

Finalmente, como síntesis de las circunstancias que rodearon la propuesta de reforma de la LOTC analizada, reproduciremos el inicio de la intervención del portavoz del grupo Socialista en el mismo debate:

(1) Para un resumen, actualizado hasta el momento de la reforma de la LOTC, de este proceso y los sucesivos pronunciamientos del TC, *vid.* RIDAO MARTÍN, Joan; «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias», en *Estudios de Deusto*, Universidad de Deusto, Bilbao, Vol. 63/1, 2015, pp. 359-385.

(2) El profesor Francesc de Carreras afirmó: «[e]n cuanto a electoralismo, tampoco caben dudas: se trata de un acto de propaganda, oportunista si se quiere, aunque sentará bien a unos y mal a otros. Lo fundamental, sin embargo, es que si esta proposición se aprueba, la ejecución de las resoluciones del TC está mejor asegurada, lo cual tranquiliza por lo que pueda venir. Lo que no se entiende es por qué no se había previsto antes». *Vid.* DE CARRERAS, Francesc; «Tarde pero bien», en *El País*, 1.09.2015 (URL: http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441137594_344255.html) (Consultado el: 26.08.2016).

(3) Como muestra de las valoraciones externas a los órganos parlamentarios, *vid.* «Rajoy endurece su postura frente a Artur Mas al habilitar el Tribunal Constitucional para suspenderle», *El Mundo*, 1.09.2015 (URL: <http://www.elmundo.es/espana/2015/09/01/55e5782c46163f76298b4570.html>) (Consultado el: 26.11.2015). En lo que respecta al debate en el Congreso, tanto de la toma en consideración como al propio debate del texto, *vid.* *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), *Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, n.º 306, 16.09.2015, pp. 102-134 y n.º 309, 1.10.2015, p. 7-30, respectivamente. Es de destacar que todos los ejemplos de incumplimiento de resoluciones del Alto Tribunal citados en la defensa de la iniciativa durante el debate de toma en consideración vinieron referidos a la situación política de Catalunya, *vid.* DSCD, *Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, n.º 306, 16.09.2015, pp. 103-106.

«¿[P]or qué estamos aquí, a once días de las elecciones de Cataluña, abordando una reforma exprés del Tribunal Constitucional? Estamos aquí porque el Partido Popular y el Gobierno, sin complejos, han decidido instrumentalizar una institución básica de nuestra arquitectura constitucional en plena campaña de elecciones en Cataluña. ¿Y qué hace un Parlamento de una democracia madura como la española debatiendo un mes antes de que se disuelvan las Cámaras la transformación de la naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional? (...) Este es, como se ha demostrado hoy aquí mismo, un acto electoral; un acto electoral que ustedes hicieron el día 1 de septiembre y, para muestra, se trajeron aquí a su candidato electoral en Cataluña, el señor Albiol, que hizo una reflexión de hondo calado constitucional. Dijo aquello de: Se acabó la broma. Una frase más propia de un salón del Oeste norteamericano que de una Cámara legislativa» (DSCD, *Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, n.º 306, 16.09.2015, p. 107).

Como se recordará, de la decena de reformas que ha tenido la LOTC desde su promulgación, la mayor parte se han dirigido a redefinir los distintos tipos de procesos constitucionales. En este sentido, resulta relevante a los efectos de la materia tratada en este trabajo la reforma operada por la Ley orgánica 6/2007 (en adelante, LO 6/2007), dada la significativa modificación que supuso la introducción de la posibilidad de que el Tribunal, en incidente de ejecución, pudiese declarar la nulidad de cualquier resolución contraria a las dictadas por el TC, después de la audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó (art. 92 LOTC). Así pues, como se dirá más adelante, ya existía una lógica obligación constitucional de cumplimiento de las sentencias y resoluciones del TC, derivada del hecho de que el ejercicio de su jurisdicción contiene, al lado de la dimensión interpretativa y aplicativa de la Constitución, un componente ejecutivo que atribuye al Tribunal la facultad de ejecutar sus resoluciones en caso de incumplimiento, si bien esta ejecución, no se olvide, debe tener necesariamente un alcance variable en función del tipo de pronunciamiento de que se trate.

En una cierta línea de continuidad con las actuales previsiones de la LOTC, pues, el artículo único de la LO 15/2015 se divide en cuatro apartados que modifican diversas disposiciones del título VII de la LOTC. De ellos, el que suscita mayor controversia constitucional es el tercero, en nuestra opinión, por ser donde se concentran los nuevos instrumentos de ejecución a disposición del Tribunal mediante una notable ampliación de los apartados del artículo 92 LOTC. Por lo que respecta al resto de

modificaciones, quizá la más significativa es la contenida en el primer apartado, que establece el carácter supletorio de la LJCA (Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa administrativa) en materia de ejecución de resoluciones del TC (art. 80 LOTC). Los dos apartados restantes tienen una menor substantividad, dado que incorporan modificaciones de carácter más técnico: la atribución a las sentencias y resoluciones del TC de «la consideración de títulos ejecutivos» (apartado segundo, que modifica el artículo 87 LOTC) y la habilitación para revisar mediante ley ordinaria los límites de las sanciones y de las multas coercitivas (art. 95.4 LOTC, en relación con el 95.3 y el 92.4.a, respectivamente).

En este estudio procederemos a un análisis detallado de las principales dudas que suscita la reforma de la LOTC mediante la LO 15/2015 sobre su grado de adecuación a la arquitectura de la Norma Fundamental. Así, en el siguiente epígrafe, examinaremos los elementos generales de la reforma y su incidencia sobre la apreciación de constitucionalidad de la misma, abordando como cuestión previa la técnica procedimental empleada en la reforma (subepígrafe 2.1), para examinar después la afectación de los cambios introducidos sobre los principales elementos conformadores de la naturaleza y facultades de la justicia constitucional en el Estado español (subepígrafe 2.2). Los tres epígrafes siguientes, que constituyen propiamente el cuerpo doctrinal del trabajo, los dedicaremos a analizar los que, a nuestro entender, son los principales bloques dispositivos introducidos —esto es: la imposición de medidas de carácter coercitivo y sancionador por parte del TC, la ejecución sustitutoria y la garantía de la efectividad de la suspensión de las disposiciones y actos impugnados.

Debemos avanzar que, en nuestra conclusión, el abanico de nuevos instrumentos ejecutivos atribuidos al TC, considerados en su conjunto, no resulta totalmente incompatible con el diseño de la jurisdicción constitucional realizado por el constituyente. Ahora bien, su encaje no es sencillo, dado que se conforman como recursos de carácter excepcional, diferenciados de los mecanismos constitucionales ordinarios, a disposición del Tribunal y, subsidiariamente, también del gobierno del Estado para intimar el cumplimiento de las sentencias del primero por parte de las Comunidades Autónomas. Sus efectos, en algunos casos, se pueden considerar análogos a los mecanismos sancionadores característicos del ordenamiento penal o administrativo o incluso del artículo 155 CE. Singularmente, la concreta dicción de los nuevos artículos relativos a la suspensión en sus funciones de autoridades y empleados públicos (art. 92.4.b LOTC) y a la ejecución sustitutoria mediante la colaboración exclusiva del Estado (art. 92.4.c LOTC) presenta elementos difícilmente conformes al orden constitucional.

II. Dos consideraciones preliminares sobre la LO 15/2015: técnica procedimental de aprobación y naturaleza de la jurisdicción constitucional introducida

II.1. El uso de la lectura única como técnica procedimental para su tramitación

Como es suficientemente conocido, el texto de la proposición de ley del Grupo Popular que se convertiría en la LO 15/2015 se tramitó mediante el procedimiento directo y en lectura única(4). Se recordará que la técnica de lectura única constituye un tipo de procedimiento parlamentario de carácter facultativo, sin raíz constitucional directa sino creada por los reglamentos parlamentarios(5) y que se caracteriza por la omisión de diversos trámites de la fase central del *iter legis* ordinario. En concreto, bajo esta modalidad, la tramitación del texto legislativo reduce el procedimiento común a dos momentos: el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara y la votación única por parte de este mismo órgano. Es decir, se suprimen todos aquellos actos que, en el procedimiento ordinario, tienen lugar en comisión y en ponencia. El objetivo de la modalidad de lectura única es, evidentemente, agilizar los trámites legislativos de aprobación de las leyes, para lo cual se exige que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o la simplicidad de formulación lo permita» (art. 150.1 RCD, en idéntico sentido art. 129.1 RS), condición que ha sido reiterada en la doctrina constitucional [por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 274/2000, FJ 10, y 238/2012, FJ 4].

No obstante la clara enunciación de estos presupuestos habilitantes, la praxis parlamentaria ha aprovechado la relativa indeterminación de los términos materiales de la definición reglamentaria para aplicar esta técnica procedimental de una forma que desborda los límites exigidos de la brevedad de los textos o de las iniciativas legislativas sobre las cuales se debate la aprobación o el rechazo del conjunto, sin entrar en digresiones o cuestiones de detalle, a las cuales parece circunscribirse *prima facie* la modalidad mencionada. Así, por ejemplo, la lectura única ha sido utilizada a menudo para proyectos o proposiciones de ley entorno a los cua-

(4) El acuerdo de tramitación, tanto de la Mesa como del Plenario, así como las enmiendas presentadas se pueden consultar en el BOCG-CD, X Legislatura, serie B, n.º 237-2 (17.09.2015) y n.º 237-3 (29.09.2015), respectivamente.

(5) Así, en el ámbito de las Cortes Generales, es el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) el que regula la tramitación de proyectos de ley en lectura única, dentro de la sección dedicada a las especialidades en el procedimiento legislativo (capítulo III, sección sexta); por su parte, el Reglamento del Senado (RS) lo desarrolla en el artículo 129, incluido en los procedimientos legislativos especiales (capítulo II, sección primera).

les se alcanza, con carácter previo al inicio de su tramitación, suficiente consenso y en cuyo texto, además, con independencia de la simplicidad de su contenido, no se esperan modificaciones durante el curso de su tramitación. De esta manera, el amparo en el supuesto de la especial naturaleza del proyecto o la proposición de ley que haga aconsejable el procedimiento especial de lectura única ha sido refrendado por la jurisprudencia constitucional (STC 27/2000, FJ 5)(6).

Sin embargo, es notorio que determinados usos del procedimiento de lectura única han sido muy criticados tanto por la doctrina como por diversos grupos políticos, en la medida en que su aplicación repercute sobre los derechos de participación política de los parlamentarios *ex artículo 23 CE*, en tanto que la Cámara se ve tendencialmente reducida a un mero órgano de ratificación o rechazo del texto legislativo. En particular, en los casos de iniciativas legislativas que se trasladan a la asamblea parlamentaria con el apoyo previo suficiente para su aprobación, las minorías ven disminuidas substancialmente sus facultades de censura y de modificación del texto, las cuales se instrumentan principalmente a través de la posibilidad de presentar enmiendas. Con todo, no debe confundirse la limitación de esta posibilidad con su supresión. El procedimiento de lectura única no impide la presentación en el Congreso de los Diputados de enmiendas a la totalidad y, en la práctica, al articulado, ya que el citado artículo 150.2 RCD remite a las normas del debate de totalidad en el Pleno (art. 112 RCD); cosa distinta es la tramitación en el Senado, donde sólo son admisibles las propuestas de veto (art. 129.3 RS).

Ahora bien, aunque la jurisprudencia constitucional ha constatado las limitaciones a la pluralidad del proceso legislativo sometido a la modalidad de lectura única(7), también ha destacado, en recientes pronuncia-

(6) Vid. GÓMEZ LUGO, Yolanda; «La tramitación legislativa en lectura única», en *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, UPF, Barcelona, n.º 4/2007, pp. 8-9. Algunas interpretaciones doctrinales distinguen dos categorías en las tramitaciones en lectura única derivada de un pacto previo entorno a una iniciativa legislativa concreta: aquellas que son, propiamente, objeto de un acuerdo integral entre dos o más grupos parlamentarios y otros que tienen una naturaleza paccionada en otro sentido, como por ejemplo las leyes que concretan, para cada período de vigencia, las relaciones financieras Estado-Comunidad Autónoma en los sistemas forales. En este sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad; «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)», en *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, n.º 29, 2012, pp. 173-174.

(7) Así parece que debe interpretarse la afirmación de que se trata de «un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma» (STC 103/2008, FJ 5). Sin embargo, conviene recordar que la doctrina del Alto Tribunal ha remarcado que «el principio democrático consagrado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE) impone que la formación de la voluntad se articule a través de un procedimiento en el que opera el principio mayoritario y, por tanto, la consecución de una determinada mayoría como fórmula para la integración de voluntades concurrentes», y añade que «el derecho fundamental del

mientos, que se trata de una posibilidad, prevista en los reglamentos de las cámaras, que no priva al parlamentario de seguir ejerciendo sus derechos del artículo 23 CE a través de la participación en el resto de actos y trámites anteriores al momento de la aprobación de la ley; en concreto, mediante la formulación de alegaciones por escrito, de la exposición oral de su posición política y de las posibles discrepancias ante el Pleno y, finalmente, decidir el sentido de aprobación o rechazo de su voto (SSTC 204/2011, FJ 5, y 238/2012, FJ 4). Así mismo, el Tribunal Constitucional ha afirmado con motivo de la tramitación mediante lectura única de la proposición de ley de reforma del artículo 135 CE, reservándose no obstante el control de la adecuación al parámetro de constitucionalidad configurado por las condiciones establecidas por los reglamentos parlamentarios, que «ni siquiera la reforma constitucional estaba vedada al procedimiento de lectura única por la falta de concurrencia de la nota de simplicidad o naturaleza que aconsejan el recurso a este tipo de procedimiento legislativo» (STC 238/2012, FJ 4), porque «las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica» [Auto del TC (ATC) 9/2012, FJ 3] (8).

Por otro lado, no puede ignorarse el hecho de que el procedimiento especial de tramitación mencionado sólo debería activarse en el caso de textos legislativos realmente sencillos, cuyo contenido o bien afecte a materias de limitada trascendencia o bien dispongan de un amplio consenso. Ninguna de estas dos últimas condiciones parecen concurrir en la tramitación de la propuesta de reforma de la LOTC que analizamos aquí. En primer lugar, porque se trataba de una reforma de hondo calado, en la cual se dirimía, como después tendremos ocasión de examinar con detalle, un eventual cambio en el diseño y la funcionalidad de la jurisdicción constitucional realizado, en su día, por el constituyente. En segundo lugar, porque el posicionamiento manifestado por los diferentes grupos políticos, durante los correspondientes debates en las cámaras, no admite dudas so-

art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, y que esa configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que ostentan sus miembros» (por todas, STC 129/2013, FJ 10).

(8) Como recuerda GARCÍA-ESCUDERO, «La acelerada tramitación...», 2012, p. 172, de hecho, las dos reformas constitucionales practicadas (1992 y 2011) han sido realizadas por este procedimiento especial, con la diferencia substancial de que la primera lo fue por unanimidad, mientras que la segunda contó con el apoyo, más limitado, de los dos grupos mayoritarios. Para este último caso, la misma autora señala que la rigidez inherente a la técnica de la lectura única «ha resultado contraproducente para los autores de la iniciativa —en la medida que les ha impedido llevar a término algunas negociaciones políticas emprendidas— por ser más rigurosa la admisión de enmiendas transaccionales en Pleno que en Comisión» (p. 175). Más recientemente, la autora ha reafirmado estos planteamientos en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad; «Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución», en *Crónica Presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, n.º 1/2013, pp. 96-98.

bre la completa ausencia del más elemental acuerdo, previo o alcanzado durante el trámite, entre el grupo proponente y cualquier otro (9).

Debe, pues, inferirse que de la ausencia tanto de los requisitos formales señalados por los reglamentos parlamentarios, como por la falta de las características materiales aceptadas por la doctrina constitucional, la tramitación de la iniciativa analizada de reforma de la LOTC mediante el procedimiento extraordinario de la lectura única supone una vulneración del *ius in officium* del derecho de participación política de los parlamentarios (ex art. 23 CE), de la cual podría derivarse un juicio global de inconstitucionalidad por *vici in procedendo*.

No deberían obviarse, a mayor abundamiento, los principios democráticos en juego. La naturaleza singular y excepcional del procedimiento de lectura única radica, precisamente, en las limitaciones que erige respecto al trámite parlamentario ordinario, cosa que implica, entre otras, una restricción considerable de los derechos de participación e integración de las minorías ante el predominio de la mayoría parlamentaria, en este caso armada previamente al inicio de la tramitación. El hecho de que la jurisprudencia constitucional traslade a los órganos pertinentes de las cámaras parlamentarias el juicio sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como el ejercicio de ponderar la concurrencia de los elementos establecidos reglamentariamente, no significa que el sacrificio consiguiente de una parte substancial de los derechos ex artículo 23 CE deba considerarse conformes en cualquier supuesto. Es obvio que su inadecuada utilización restringe la función representativa, al alterar el *tempo* del debate y apremiar la maduración de la voluntad del legislador.

II.2. Naturaleza de la justicia constitucional en España y sus facultades para velar por la efectividad de sus decisiones

Como ya hemos avanzado, la reforma practicada por la LO 15/2015 en su conjunto y, en particular, la atribución de la función de velar por el cumplimiento de las resoluciones, entendida en el sentido de *vigilar*, añadida al artículo 92.1 LOTC por el apartado Tres del artículo único de la LO 15/2015, así como la potestad de disponer de medidas para que aquellas se cumplan efectivamente, plantea dudas sobre la manera como esto

(9) La proposición de ley del Grupo Popular que se convertiría en la LO 15/2015 no obtuvo, en el Congreso de los Diputados, ningún otro apoyo que el de los diputados de este grupo; esto se produjo tanto durante los debates de toma en consideración y acuerdo de la tramitación directa y en lectura única (DSCD, *Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, n.º 306, 16.09.2015, pp. 102-134), como en el debate sobre el texto de la iniciativa (DSCD, *Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, n.º 309, 1.10.2015, pp. 7-30.). La misma falta de acuerdo se reprodujo en el Senado (*Diario de Sesiones del Senado, Comisión Constitucional*, X Legislatura, n.º 541, 13.10.2015).

afecta la naturaleza y la posición del Tribunal respecto a las otras instituciones y órganos constitucionales.

En este sentido, conviene recordar que el singular estatus del Alto Tribunal deriva de su naturaleza dual, jurídica y política, que se manifiesta, por un lado, en la no menos impar posición que el TC ocupa dentro del complejo sistema de división de poderes, a partir de la indudable incidencia que sus decisiones tienen en la dirección política del Estado. Su papel como intérprete supremo de la Constitución, un texto que normativiza los principios y los valores en los que se fundamenta el Estado, canaliza las distintas formas de participación democrática, integra el pluralismo político y social y regula el funcionamiento de las instituciones, sus competencias y relaciones entre todas ellas. Por otro lado, su naturaleza híbrida encuentra también su expresión en el tipo de demandas planteadas ante el TC, las cuales son a menudo, especialmente en el caso de los recursos de inconstitucionalidad y de los conflictos de competencias, la formulación en términos de *litis* jurídica de conflictos de naturaleza política, de manera que las decisiones adoptadas por el Tribunal, aunque orientadas sobre parámetros jurídicos (10), puede adquirir una especial transcendencia en el ejercicio de la actividad política (11).

A pesar de esta dualidad, no caben dudas sobre la nítida definición constitucional del TC como órgano jurisdiccional, esto es, un auténtico tribunal, único en su orden y no incardinado en el poder judicial (12). Así, el

(10) Ya en un estadio muy primerizo del desarrollo de la justicia constitucional en el Estado español, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA sintetizó con acierto esta metodología del TC al afirmar que «el Tribunal decide conflictos políticos, pero lo característico es que la resolución de los mismos se hace por criterios y métodos jurídicos», *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, n.º 1, enero-abril 1981, p. 82. En el mismo artículo (pp. 67 y ss.), GARCÍA DE ENTERRÍA detalla la naturaleza mixta del diseño del Alto Tribunal en el texto constitucional. No obstante este claro papel político, RUBIO LLORENTE reivindica el papel primario de verdadera jurisdicción constitucional que asume el TC y que no debe menospreciarse a partir de las lecturas unidimensionalmente políticas que, en muchos casos, tienen sus sentencias, *vid.* RUBIO LLORENTE, Francisco; «Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CPEC, Madrid, n.º 35, 1992, pp. 14-15.

(11) No debe olvidarse, adicionalmente, que la designación de los jueces constitucionales se realiza por un período determinado, a diferencia de la que sucede en la jurisdicción ordinaria, a través de un procedimiento en el que interviene de forma decisiva el Parlamento y opera la lógica propia del estado de partidos, *vid.* ALZAGA VILLAAMIL, Oscar; «Sobre la composición del Tribunal Constitucional español», en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, n.º 10-11, 2003, pp. 151-157.

(12) La Constitución dibuja, en la regulación de los títulos VI y IX, un sistema binario de jurisdicciones diferenciadas «la del Poder Judicial que de forma exclusiva y excluyente tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos (Título VI CE) y es, por tanto, la común u ordinaria; y la del Tribunal Constitucional (Tit. IX C.E.) cuyo ámbito de actuación o de jurisdicción se limita a las garantías constitucionales a través de los procesos que se expresan en el art. 161 CE» (STC 113/1995, FJ 6). La «jurisdicción concentrada», elaborada por la doctrina de Hans Kelsen en contraposición a la «difusa» propia del sistema americano, fue la opción escogida por el constituyente español en materia de justicia Constitucional (GARCÍA DE ENTERRÍA; «La posición jurídica del Tribunal Constitucional...», 1981, p. 43).

artículo 161.1 CE le atribuye «jurisdicción en todo el territorio», sus miembros son independientes e inamovibles (art. 159.3 CE) y decide en forma de sentencia (art. 164 CE), de acuerdo con normas de procedimiento (art. 165 CE) y a partir de la iniciativa de las partes legitimadas (art. 162 CE). La singularidad del TC se concreta en su restricción a la jurisdicción constitucional, que ejerce con carácter exclusivo y excluyente en lo que respecta al control de constitucionalidad de las leyes (arts. 161.1.a y 163 CE); subsidiario respecto a la jurisdicción ordinaria en la tutela de los derechos fundamentales ante los poderes públicos (arts. 53.2 y 161.1.b CE) y concurrente con la jurisdicción contencioso administrativa en los conflictos de competencias (arts. 153.c CE y 61.2 LOTC).

En consecuencia, como el resto de jueces y tribunales, el TC se expresa por los efectos y el sentido de sus resoluciones, los cuales no sólo tienen el valor de cosa juzgada, sino que vinculan los poderes públicos, de forma que las conductas jurídicas imputables a estos deben ser conformes a las determinaciones del Tribunal (art. 164.1 CE, desarrollado en los arts. 38 a 40, 55, 66, 75.2, 75.5, 86, 87 y 93.1 LOTC)(13). Es decir, en ejercicio de su potestad como intérprete supremo de la Constitución, «su interpretación de los preceptos constitucionales, es decir, la definición de la norma, se impone a todos los poderes públicos» (STC 1/1981, FJ 2). Para asegurar esta vinculación, tienen especial transcendencia tres mandatos fundamentales *ex* artículo 164.1 CE: publicación en el *BOE* de sus pronunciamientos, fuerza de cosa juzgada y efectos *erga omnes* de todas las resoluciones «que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho» (STC 25/2015, FJ 7).

Debe convenirse que, previamente a la reforma practicada por la LO 15/2015, existía una clara obligación constitucional de cumplir las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional, derivada del hecho de que el ejercicio de la jurisdicción constitucional implica, al lado de la dimensión interpretativa y aplicativa de la Constitución, una vertiente ejecutiva que otorga al Tribunal el poder de ejecutar sus resoluciones en caso de incumplimiento. No obstante, es un hecho que esta ejecución ha tenido un alcance diferente en función de cual sea el tipo de pronunciamiento contenido en las sentencias y los procesos constitucionales en los que se haya dictado. La potestad de ejecución es, ya lo hemos dicho, inherente al concepto de jurisdicción Constitucional, junto con la de enjuiciamiento y decisión de los procesos constitucionales configurados por la Constitu-

(13) Vid. GARCÍA-PELAYO, Manuel; «El “status” del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, n.º 1, 1981, p. 32. Otros aspectos doctrinales relacionados con esta cuestión se desarrollan en las pp. 30-31. También GIMENO SENDRA, Vicente; «Eficacia de las sentencias constitucionales», en *Diario La Ley*, Editorial La Ley, Madrid, n.º 7547, 14 de enero de 2011.

ción (arts. 161.1 y 163 CE) y las leyes orgánicas (art. 164.1.d CE). En este sentido, no hay duda que la función de velar por el cumplimiento de las resoluciones que ahora explicita el artículo 92.1 LOTC es un componente consubstancial del ejercicio de la jurisdicción por parte del TC, además de que, en esencia, esto ya estaba implícito en la dicción pretérita del precepto examinado, cuando hacía referencia al hecho de que el Tribunal podía disponer en la sentencia o en la resolución quien debía ejecutarla y resolver los incidentes de ejecución (ATC 107/2009, FJ 4).

Ciertamente, el derecho comparado europeo muestra una coexistencia de modelos de tribunales constitucionales que tienen reconocido el poder de ejecutar sus resoluciones y otros que no; así, por ejemplo, Alemania y Austria se encontrarían dentro del primer grupo, mientras que Italia formaría parte del segundo. En el caso español, la Constitución no contempla expresamente que el TC pueda desplegar actuaciones para garantizar la efectividad de esta obligación del cumplimiento de sus pronunciamientos, pero este poder está implícito en la atribución de «jurisdicción» (art. 161.1 CE), la cual no se agotaría en la mera facultad interpretativa de la Norma Fundamental, sino que incluye también una vertiente ejecutiva. Así, el texto inicial de la LOTC (art. 92) atribuyó al Alto Tribunal el poder de ejecución de sus resoluciones, facultad que ha sido reforzada mediante la reforma operada con la LO 6/2007, el cual tiene la finalidad de defender «la posición institucional del Tribunal Constitucional protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior, pues establece la posibilidad de anular cualquier acto que pudiera menoscabar dicho ámbito» (ATC 107/2009, FJ 2).

Sin embargo, conviene destacar que la potestad de ejecución del TC presenta la característica de tener una dimensión predominantemente objetiva, en la medida que su ejercicio no supone, excepto en los procesos de tutela de derechos fundamentales, la satisfacción del derecho fundamental a la ejecución de las resoluciones judiciales garantizado por el artículo 24.1. CE (14). En efecto, en el resto de procesos constitucionales las partes son o bien órganos o fracciones de órganos del Estado, o bien órganos de las comunidades autónomas o de los entes locales, sujetos todos ellos de derecho público que no son titulares de derechos fundamentales. Es decir, la ejecución de las sentencias dictadas en estos procesos constitucionales, no constituyen propiamente el objeto de un derecho a la ejecución de aquello juzgado invocable por la persona jurídico-pública que es parte en el proceso constitucional. Por esta razón, el TC ha

(14) Debemos mencionar, en este sentido, que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado insuficientes los mecanismos de reparación de los derechos fundamentales de que dispone el TC (*García Mateos c. España*, sentencia de 19 de febrero de 2013), aspecto completamente ignorado en la reforma introducida por la LO 15/2015.

hecho un uso de intensidad variable del artículo 92 LOTC (15), con anterioridad a la reforma de la LO 15/2015, acogiéndose a una interpretación que, en lo que respecta a los procesos de control de constitucionalidad de las normas con rango de ley, ha aseverado que las sentencias de inconstitucionalidad no requieren de una especial actividad de ejecución, dado que su efectividad deriva de los efectos *erga omnes* que producen su publicación en el *BOE* (ATC 309/1987, FJ 2).

Así pues, la función de vigilancia del cumplimiento de los pronunciamientos del propio Tribunal, considerada en sus genéricos términos, no puede considerarse ajena a la naturaleza del modelo de justicia constitucional que diseña el título IX CE, a pesar de que se deberá ejercer atendiendo a las posibilidades que dan, para cada tipo de proceso, los pronunciamientos del TC. Otra cosa son las concretas medidas o técnicas de ejecución incorporadas por la LO 15/2015, singularmente consideradas, donde sí se dan, como veremos, específicos problemas de constitucionalidad, especialmente en relación al nuevo artículo 92.4 LOTC.

Tampoco hay modificación fundamental del modelo de jurisdicción constitucional en la remisión que efectúa el nuevo segundo párrafo del artículo 80 LOTC a la LJCA en materia de ejecución de resoluciones, a partir de la nueva redacción dada por el apartado Uno del artículo único de la LO 15/2015, donde se activa una remisión *in toto* a la LJCA. Sin embargo, es cierto que, en primera lectura, parece añadir un sesgo judicialista a la configuración del Tribunal Constitucional. No obstante, es inherente a la condición de órgano que ejerce la jurisdicción constitucional que el Alto Tribunal tenga a su alcance los instrumentos procesales pertinentes para la tramitación de los procedimientos que le encarga la Carta Magna. Ni el texto constitucional ni la misma LOTC agotan toda la regulación en este ámbito, razón por la cual, desde su aprobación en 1979, la LOTC ha realizado las oportunas remisiones a otras normas de carácter adjetivo a la hora de prever las especificidades procedimentales de la jurisdicción constitucional. Efectivamente, el artículo 80 ya remitía a la regulación contenida en la LOPJ (Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial) y en la LEC (Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil), que ahora se complementan con la supletoriedad de la LJCA (16).

(15) Vid. PÉREZ PINO, M.^a Dolores; «Alcance y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma con rango legal. Ejecución de sentencias. STC 150/2012, de 5 de julio», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, Universidad de Sevilla-IAAP, Sevilla, n.º 88, enero-abril 2014, p. 211. Para una mayor extensión sobre las implicaciones del artículo 92 LOTC, vid. SALAS, Javier y PALOMINO, Valeriano; «La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)», en *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, n.º 209, enero-abril 1987, p. 117.

(16) La doctrina constitucional limita la operatividad de estas supletoriedades al hecho de operar sólo «en defecto de específica previsión o regulación» en la LOTC, o «en los acuerdos adoptados

Así las cosas, diremos que la remisión a la LJCA, en aquello no previsto en la LOTC, tiene un alcance limitado(17) y que una interpretación sistemática de las previsiones de la LOTC con los artículos 103 y siguientes de la LJCA nos permite apreciar que ésta será de aplicación, según los casos, ante comportamientos elusivos del cumplimiento de las sentencias, supuesto en el cual los tribunales pueden declarar nulos los actos y las disposiciones dictadas (arts. 103.4 y 103.5 LJCA); o bien para adoptar medidas para restaurar la situación exigida por la decisión judicial, así como determinar la indemnización de los daños ocasionados (art. 108.2 LJCA). En otros supuestos, las medidas de ejecución previstas en la LJCA, mayoritariamente, o bien ya están previstas en la LOTC o bien han sido incorporadas de una u otra forma a su articulado con la reforma operada por la LO 15/2015(18).

En cualquier caso, para determinar el alcance de la aplicación supletoria de la LJCA, el TC deberá distinguir en función del tipo de proceso constitucional de que se trate. Así, el pronunciamiento de inconstitucionalidad en materia de recursos y de cuestiones de inconstitucionalidad es, por definición, meramente declarativo (ATC 309/1987), de forma que los efectos generales de la declaración del Tribunal, como ya hemos dicho, se agotan con su publicación en el *BOE* (art. 38 LOTC); por lo que respecta a las sentencias resolutorias de conflictos positivos de competencia, la viabilidad de dicha supletoriedad dependerá del tipo de pronunciamiento que contengan(19);

por el Tribunal en el ejercicio de sus específicas competencias» (AATC, 192/2007, FJ 2; 423/2003, FJ 5; 424/2003, FJ 4; y 425/2003, FJ 5). Con todo, en caso de que la aplicación de la normativa supletoria sea compatible con las singularidades derivadas del ejercicio de su función jurisdiccional (por todas, SSTC 86/1982, FJ 2; 114/2006, FJ 7; y 230/2006, FJ 2; así como los AATC 260/1997, FJ 4; y 423/2003, FJ 5).

(17) La ejecución de sentencias que se regula en el capítulo IV del Título IV LJCA, al igual que las remisiones preexistentes en el primer apartado del artículo 80 LOTC a la LEC y a la LOPJ, que incorporan un *numerus clausus* de supuestos (comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, días y horas hábiles, cómputo de los plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de sala).

(18) Este es el caso de la declaración de nulidad de los actos y las disposiciones contraria a los pronunciamientos de las sentencias (arts. 103.4 y 103.5 LJCA); la imposición de multas coercitivas (art. 112.a LJCA); la posibilidad de que el tribunal pueda acordar que se ejecuten las condenas a realizar una determinada actividad a través de los propios medios del tribunal o bien requiriendo la colaboración de las administraciones (art. 108.1.a LJCA), o la ejecución subsidiaria a cargo de la Administración condenada (art. 108.1.b LJCA). Por el contrario, otras no se prevén expresamente, como la posibilidad de adoptar medidas para restaurar la situación exigida por la decisión judicial, así como determinar la indemnización de los daños ocasionados (art. 108.2 LJCA).

(19) En lo que respecta a las sentencias resolutorias de conflictos positivos de competencia, sólo es necesaria una actividad encaminada a diligenciar la para dar plena efectividad a lo que se resuelve tanto dentro como fuera del proceso. Además, debe tenerse en cuenta sobretudo las situaciones suspensivas derivadas de este tipo de procesos conflictivos, acordadas con carácter previo y que efectos se pueden extender hasta el momento de dictarse la sentencia resolutoria. Nos referimos tanto a la suspensión de los recursos contencioso-administrativos en los cuales estuviesen im-

finalmente, debe decirse que las sentencias relativas al recurso de amparo (20) son el mecanismo procesal constitucional que más se aproxima al procedimiento propio del orden contencioso administrativo y respecto al cual resulta más procedente la remisión a las facultades previstas en los artículos 103 y siguientes de la LJCA, interpretados teniendo en cuenta la Constitución y los artículos 87, 92 y 95.4 LOTC.

De lo anterior se deduce que la nueva remisión de la LOTC a la regulación de las potestades de ejecución de los tribunales contencioso-administrativos no resulta incompatible con el modelo de justicia constitucional que prevé la CE, si bien deberá ser temperada con las exigencias de la ejecución procesal presentes en cada proceso constitucional. Esto es, teniendo en cuenta la falta de una cláusula general de jurisdicción constitucional, tampoco en la vertiente de ejecución de sus resoluciones, sino que las competencias del Tribunal Constitucional son estrictamente las enumeradas por la Constitución y la LOTC, la remisión a la LJCA no puede suponer un atribución de potestades de ejecución distintas de las expresamente previstas por la LOTC. Este mismo razonamiento es el que lleva al DCGE 19/2015 (FJ 2.3) a afirmar que «la supletoriedad sólo operará respecto a las medidas de ejecución que prevé actualmente el artículo 92 LOTC, pero nunca como una cláusula en blanco a partir de la cual se habilite al Tribunal para hacer uso de cualquier tipo de medida de ejecución prevista en la LJCA ni como un mecanismo de atribución de potestades ejecutivas no expresamente previstas por la LOTC, única norma con rango legal a la cual este queda vinculado».

III. La imposición de medidas de carácter coercitivo y sancionador por parte del TC

Como hemos indicado, la reforma más extensa practicada por la LO 15/2015 se realiza en relación al artículo 92 LOTC, el cual pasa de tener un

pugnadas las disposiciones o resoluciones determinantes del conflicto (art. 61.2 LOTC), como a la suspensión automática que se activa cuando es el gobierno del Estado el que plantea el conflicto e invoca el artículo 161.2 CE (arts. 62 y 64.2 LOTC), o bien cuando lo acuerda el mismo Tribunal en el resto de casos (art. 64.3 LOTC). En lo que respecta a los conflictos negativos, cuando quien promueve el conflicto es un sujeto privado o público diferente del gobierno del Estado, la sentencia resolutoria no requiere otra actividad por parte del TC que su comunicación a los órganos enfrentados, descansando sobre el declarado competente el deber de actuar, si bien la persona física y jurídica demandante pueda aportar la sentencia constitucional e instar del correspondiente órgano administrativo su actuación.

(20) Las cuales pueden ser declarativas, constitutivas o de condena respecto a un acto administrativo o judicial, o de ambos; confirmatoria de la primera instancia judicial o de la segunda; confirmatoria del acto que presuntamente vulnere un derecho fundamental o anulador del mismo. *Vid.* SALAS Y PALOMINO; «La ejecución de sentencias...», 1987, pp. 99-101.

único apartado a tener cinco. Destaca, en cuanto a relevancia constitucional, el nuevo apartado 4 del artículo 92 LOTC, donde se prevé un conjunto de medidas que puede acordar el TC en caso de apreciar incumplimiento total o parcial de sus resoluciones(21). Entre ellas, dos tienen carácter coercitivo y sancionador: la imposición de multas coercitivas (nuevo art. 92.4.a LOTC) y la facultad de acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o los empleados públicos de la Administración responsables del incumplimiento, durante el tiempo necesario para asegurar la observancia del pronunciamiento del TC (nuevo art. 92.4.b LOTC).

En lo que respecta al primer tipo de medidas, hay que recordar que en su texto primigenio la LOTC ya habilitaba al Tribunal, en caso de los incidentes de ejecución de sus resoluciones, para la imposición de multas coercitivas (art. 95.4). Bien es cierto que esta facultad se contemplaba en relación al incumplimiento de los requerimientos de Tribunal(22), mientras que el nuevo texto legislativo hace extensiva la técnica de la multa coercitiva al supuesto de incumplimiento de todas las resoluciones que dicte con ocasión de un procedimiento ante él(23). También, debe recordarse que, de acuerdo con la misma doctrina constitucional, las multas coercitivas no constituyen una sanción, de aquí que sean independientes de las sanciones que puedan imponerse y compatibles con ellas(24). Sin embargo, no debe obviarse, que más allá de su finalidad primaria, su aplicación es subsiguiente a un incumplimiento de la obligación de ejecu-

(21) Después de un breve procedimiento iniciado de oficio o a instancia de parte, en el cual se requerirá a los responsables del cumplimiento la emisión de un informe sobre el asunto en el plazo que se fije en cada caso.

(22) Se trata de medidas de carácter intraprocesal, vinculadas a la policía de sala, esto es, como correcciones disciplinarias impuestas a las partes en el curso de un procedimiento o con motivo de éste. Así, por un lado, el artículo 80 LOTC remite a la LOPJ y a la LEC en materia de policía de sala (arts. 552 y ss. LOPJ), y al artículo 95.3 LOTC prevé la imposición de una sanción pecuniaria de 600 a 3000 euros a quien formule recursos de inconstitucionalidad o de amparo con temeridad o abuso de derecho.

(23) Como recordatorio, nos remitiremos a las previstas en la LJCA (arts. 48.7 y 112.a) y en la LR-JPAC (art. 99.1), en relación con los supuestos como los actos personalísimos, en los cuales no proceda la compulsión directa sobre la persona obligada, o en las cuales el obligado pueda encargar a una tercera persona los actos de ejecución. También se encuentra presentes en la legislación procesal civil, en relación con la ejecución de condenas por hacer personalísimo o de no hacer (arts. 709, 710.1 y 711 LEC), y en el ámbito del derecho de la Unión Europea, en el marco de los recursos de incumplimiento, que prevé la posibilidad de que la Comisión Europea inste del Tribunal de Justicia la imposición de multas coercitivas a los Estados que incumplan sus resoluciones (art. 260.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

(24) Se trata, pues, de un medio conminatorio, consistente en la imposición de obligaciones pecuniarias, de forma reiterada en el tiempo, con el fin de conseguir que cualquier persona, incluidas las que estén investidas de autoridad, lleven a cabo el cumplimiento de mandatos judiciales o de resoluciones administrativas. Es decir, unas medidas de intimación del cumplimiento de un mandato judicial o normativo o de una resolución administrativa que «no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de las multas coercitivas, previstas como medio de ejecución forzosa» (STC 239/1988, FJ 2 i 3).

tar las resoluciones constitucionales. Sin embargo, en esta perspectiva, y teniendo en cuenta que los importes previstos y su eventual reiteración comportan un impacto oneroso, se puede considerar que su imposición puede llegar a tener un efecto próximo al sancionador.

En sí, ello no supone mayor problema. Si la finalidad que se persigue es legítima, como es el caso, para una actuación compulsiva el legislador dispone de un amplio margen de configuración en la fijación de las cuantías que únicamente podrá considerarse excedido en los casos en los cuales «concurra un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma a partir de las pautas axiológicas constitucionalmente indiscutibles y de su concreción en la propia actividad legislativa» (STC 136/1999, FJ 23, entre otras). En abstracto, pues, no puede considerarse que los importes previstos en el nuevo artículo 92.4.a LOTC incurran en un desequilibrio patente⁽²⁵⁾, dada la importancia que en sí misma puede tener la obligación de cumplimiento de las resoluciones del TC (art. 164 CE y art. 87.1 LOTC). Corresponderá al Tribunal apreciar las circunstancias que aplicables al caso, como la gravedad, la contumacia o la perentoriedad de la situación derivada del incumplimiento, para determinar la cuantía concreta y que esta no resulte desproporcionada.

No debemos concluir el análisis de esta nueva potestad coercitiva del TC sin referirnos a la ausencia de un recurso contra la imposición de estas multas ante un tribunal superior, situación que conecta directamente con el carácter único y exclusivo inherente a la jurisdicción constitucional, el cual excluye que las resoluciones del TC puedan ser juzgadas por otro tribunal del Estado (arts. 4.2 y 93.2 LOTC), y que sólo encontraría legitimación en la naturaleza coercitiva y no sancionadora de las multas contempladas en el artículo 92.4.a LOTC.

Mayor complejidad reviste el análisis de la facultada de suspender en sus funciones las autoridades o empleados públicos (art. 92.4.b LOTC). En primer lugar, parece necesario ponderar, adecuadamente, la naturaleza jurídica de la medida y los efectos de su ejercicio. Para ello, debe recordarse que el elemento que, de acuerdo con la doctrina constitucional, califica como sancionadora una medida restrictiva es que persiga una «finalidad represiva, retributiva o de castigo», no meramente disuasoria o de reparación de la legalidad (STC 164/1995, FJ 4); es decir, para devenir sanción, la medida debe añadir, al responsable del incumplimiento de un deber legal, una serie de obligaciones nuevas, un plus retributivo (STC 48/2003, FJ 9), que no está en línea directa con la continuación de la obli-

(25) Debe constarse, sin embargo, que el incremento de la cuantía de las multas coercitivas (de 3.000 a 30.000 euros, antes de 600 a 3.000 euros) es relevante y contrasta significativamente con los importes previstos para este tipo de multas en el artículo 48.7 LJCA (300 a 1.200 euros) o en el artículo 112 LJCA (150 a 1.500 euros).

gación contenida en la resolución(26). Son diversas las ocasiones en las que la doctrina ha cualificado como sanciones las medidas retributivas adoptadas por la Administración pública cuando limitan derechos y se basan en la apreciación y la valoración de determinadas conductas personales como contrarias al ordenamiento jurídico (SSTC 61/1990, FJ 6, y 181/1990, FJ 4).

En este sentido, cómo se recordará, el ordenamiento jurídico español contempla la suspensión de funciones como una medida vinculada a los procedimientos sancionadores(27), bien como sanción, bien como medida provisional de privación de derechos, pero nunca como una medida de ejecución compulsiva. Sin embargo, parece patente que la imposición de una medida como la contemplada en el artículo 92.4.b LOTC, no tiene como objetivo garantizar la buena marcha del proceso ni es, tan sólo, una consecuencia vinculada al cumplimiento de resoluciones. Se trata de una potestad sancionadora *ad extra*, dirigida frente a sujetos que pueden ser, incluso, ajenos a las partes del proceso, a través de la privación del ejercicio de un derecho mediante el cual se pretende preservar, como bien jurídico protegido, la autoridad del TC. La nueva facultad tiene carácter principalmente punitivo y sancionador, en la medida que aquello que persigue es el castigo o la retribución del derecho legal a respetar lo resuelto por el TC (art. 87.1. LOTC)(28). En este sentido, esta potestad san-

(26) En este sentido, hay que recordar que, por definición, las medidas de ejecución no transforman el contenido del acto a ejecutar ni añaden ningún obligación nueva. Se trata de dar, con ellas, efectividad al mandato contenido en la resolución a ejecutar en sus propios términos, sin adicionar, contradecir o desconocer aquello decidido con fuerza de cosa juzgada (AATC 90/2008, FJ 2, y 1/2009, FJ 2). Y todo eso, sin perjuicio de que puedan emplearse otras vías ejecutivas alternativas si no está en juego el derecho de terceros de buena fe que, de otra forma, resultarían perjudicados, siempre haya restitución eficaz del derecho garantizado por el Tribunal (ATC 151/2001, FJ 6).

(27) Así, en los procesos penales seguidos por delitos de terrorismo se contempla como medida provisional que puede acordar el juez de instrucción (art. 384 bis Ley de Enjuiciamiento Criminal); o durante la vigencia de la prisión provisional o de otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de ejercer el puesto de trabajo, en el caso de los empleados públicos [art. 98.3 Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP)]. Igualmente, la encontramos recogida con el mismo carácter en los procedimientos de carácter disciplinario relativos a los miembros de la carrera judicial, con suspensión provisional por un periodo máximo de 6 meses cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta muy grave (art. 424.1 LOPJ), y como sanción por infracciones muy graves un máximo de 3 años (art. 420.1 LOPJ); o en relación con los empleados públicos, a través de la suspensión provisional, que no podrá exceder de seis meses, como medida cautelar durante la instrucción del expediente (art. 98.3 LEBEP) y como sanción disciplinaria por un periodo máximo de 6 años (art. 96.1.c LEBEP). Por último, nuestras leyes prevén un tercer grupo de supuestos, que se refiere a la suspensión acordada como sanción penal *stricto sensu*, se trata de la suspensión de ocupación o de cargo público [art. 39.c Ley orgánica 10/1995 del Código Penal (CP)], de la privación del ejercicio de la ocupación o cargo público durante el tiempo que dure la condena (art. 43 CP) o como pena accesoria de otra de prisión inferior a diez años, atendiendo a la gravedad del delito (art. 56.1 CP).

(28) En este punto, debemos recordar que la doctrina constitucional misma, si bien en relación a las medidas cautelares, ha manifestado que cuando una medida limitativa de derechos es desproporcionada o no razonable se transforma en punitiva (SSTC 108/1984, FJ 2, y 24/1999, FJ 2).

cionadora, en tanto que comporta la privación del ejercicio de derechos fundamentales (art. 23 CE), no se encuentra amparada en las previsiones del título IX de la Constitución y no se adecúa al modelo de justicia constitucional que ésta configura ex artículo 161.1 CE, el cual, como es conocido, determina la realización de un juicio de contraste abstracto o concreto entre normas, disposiciones o actos jurídicos y la Constitución, lo cual no confiere facultades al TC, en ningún caso, para enjuiciar la compatibilidad con la Constitución de conductas personales y determinar las correspondientes responsabilidades.

En lo que respecta a los procesos de declaración de inconstitucionalidad, como hemos dicho, las sentencias son mayoritariamente declarativas y, por tanto, la obligación de cumplimiento derivada de expulsar una norma o resolución del ordenamiento jurídico consistiría en no volver a reproducirlas o a no dictar otras normas, resoluciones o actos en aplicación de aquellas. Es esta situación, no parece en absoluto que la medida contenida en el artículo 92.4.c LOTC esté destinada a garantizar la ejecución, entre otras razones, porque el pronunciamiento ya debe haberse incumplido y, por consiguiente, la actuación contraria a la resolución del Tribunal o que puede menoscabar su eficacia ya ha tenido lugar⁽²⁹⁾. El mismo argumento resulta aplicable tanto si se trata de una sentencia que ponga fin al procedimiento constitucional, como de otro pronunciamiento adoptado por el Tribunal en el curso de éste. Si se piensa en una actuación personalísima o que comporta un margen de discrecionalidad, no resulta plausible garantizar la ejecución con la remoción del sujeto que la debe llevar a término. Si, por el contrario, se trata de una actuación reglada, la suspensión de la autoridad o el empleado público no parece, tampoco, necesaria porque esta situación puede encontrar solución con los mecanismos propios de la ejecución sustitutoria. Estos mismos razonamientos se pueden transponer a los requerimientos que pudiese efectuar el Tribunal a lo largo del proceso.

En el supuesto de aplicarse a órganos superiores de una Administración autonómica o local, como afirma el Consejo de Garantías Estatutarias (CGE) de Cataluña, «implicaría una actuación del Tribunal Constitucional no prevista expresamente por la Constitución, ya que su jurisdicción (...) no es dirimente de las responsabilidades personales» [Dictamen del CGE (DCGE) 19/2015, FJ 2.6]. Es decir, no nos encontramos en el caso de una jurisdicción constitucional dirimente de las responsabilidades penales o *impeachment* (o de imputación), como las existentes en otros estados o, por citar un antecedente bien próximo, la ejercida por el Tribunal

(29) En este caso, la verdadera medida de ejecución, ya prevista hasta ahora en la LOTC, sería la nulidad de cualquier actuación, coetánea o subsiguiente, que contraviniese lo que dispone el pronunciamiento (antes de la LO 15/2015, art. 92.2 LOTC y después, art. 92.1).

de Garantías de la Segunda República (art. 121.e y f de la Constitución de 1931). De hacerlo así, se estaría lesionando gravemente el derecho fundamental al ejercicio de funciones de los cargos públicos (ex art. 23 CE), además de afectar al derecho a la autonomía consagrado en los artículos 2, 137 y 143 de la Constitución(30).

En cualquier caso, la imposición de la «suspensión de ocupación o cargo público», en tanto que manifestación del *ius puniendi* del Estado por la comisión de un ilícito penal, obliga a la observancia del más alto grado de garantías formales y materiales (arts. 24 y 25 CE), como estableció tempranamente la jurisprudencia constitucional (STC 18/1981, FJ 2). En este sentido, la discrecionalidad en lo que respecta a duración de la sanción que admite el precepto cuestionado no se compadece con el principio de proporcionalidad ni con el de tipicidad e impide al destinatario de la medida sancionadora conocer, con certeza y globalidad, cuales son los efectos de su conducta. Se introduce, así, un sacrificio propio de los procedimientos penales o sancionadores que persiguen y castigan ilícitos penales o faltas administrativas muy graves, no siempre relacionados con el ejercicio de funciones públicas, impuestas o revisadas por la jurisdicción (arts. 117.3 y 106.1 CE).

Así mismo, la norma en cuestión tampoco determina con mayor precisión a quién afecta la suspensión de funciones, en tanto que se refiere, textualmente, «a las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento», sin hacer ninguna excepción y con completa abstracción del tipo concreto de proceso constitucional de que se trate. Leída sin más elementos, la fórmula anterior puede referirse al aparato administrativo y a los cargos electos tanto de los órganos parlamentarios de gobierno como de los ejecutivos, excluyendo sólo, en principio y por su literalidad, los miembros del poder judicial.

En un análisis caso por caso, se puede deducir, primeramente, que los miembros de las cámaras parlamentarias no entrarían dentro del ámbito de aplicación de una norma de esta naturaleza, pues ello entraría en contradicción con la inviolabilidad de que gozan en el ejercicio de sus funciones, como cargos electos amparados por el artículo 23 CE y en garantía del mandato representativo que han obtenido de la ciudadanía (arts. 67 y 152 CE). Además, las iniciativas legislativas no tienen el carácter de actos perfeccionados, sino de propuestas o proyectos susceptibles de recibir modificaciones en el curso del debate parlamentario, de manera que no se les puede imputar, preventivamente, la incidencia en ejecución de un pronunciamiento de la justicia constitucional (AATC 135/2004, FJ 6, y 189/2015, FJ 3).

(30) No debe olvidarse, además, que la CE atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa la función de control de la administración autonómica y sus normas (art. 153.c CE).

En este punto, es procedente recordar el debate doctrinal sobre la legitimidad de que las cámaras parlamentarias consideren iniciativas que contengan preceptos que ya han sido declarados inconstitucionales por el Tribunal. Ciertamente, en el ámbito de derecho español, el sector doctrinal mayoritario lo integran los partidarios del veto radical a la reiteración legislativa de dichos preceptos. No obstante, las interpretaciones más flexibles ofrecen argumentos de un cierto peso, particularmente los relacionados con el riesgo de petrificación que representa, para el conjunto del sistema legislativo, obstruir una evolución de la lectura constitucional por vías alternativas a la reforma de la Norma Fundamental, excluyendo así «una adecuada adaptación de la Constitución, del ordenamiento e incluso de la doctrina constitucional a los cambios de la realidad social o jurídica»(31). Ciertamente, la aceptación de estas últimas interpretaciones exige el reconocimiento previo de que la interdicción de una reiteración legislativa de planteamientos ya declarados inconstitucionales, sólo contemplada expresamente por los sistemas legales de Rusia y Lituania, no es indispensable para garantizar la supremacía interpretativa del TC sobre el legislador, pero que ésta no constituye un valor ilimitado e intangible, el cual no sea necesario cohonestar con otros valores igualmente relevantes. En cualquier caso, resulta claro que no son estas preocupaciones las que alientan los fundamentos de la reforma contenida en la LO 15/2015.

Siguiendo con la facultad sancionadora examinada, la factibilidad de una eventual aplicación a otros poderes constituidos es seriamente cuestionable. Los presidentes de los ejecutivos autonómicos, en su condición de diputados y cargos públicos representativos, ejercen la más alta representación de la comunidad autónoma, ostentan la representación ordinaria del Estado en la comunidad, dirigen la acción de su Gobierno y gozan de un estatuto personal configurado en las normas estatutarias que, entre otros aspectos, establecen de forma tasada sus causas de cese (por ejemplo, en el caso de Catalunya, el art. 67.7 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

(31) VIVER PI-SUNYER, Carles; «Los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿Puede éste reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, n.º 97, enero-abril 2013, p. 23. El autor realiza una extensa revisión de los perjuicios que una restricción taxativa de la libertad de planteamiento del legislador, para iniciativas que cumplan determinados requisitos (pp. 32-40), esencialmente en términos de riesgo de esclerotización de la lectura constitucional (pp. 19-23). VIVER PI-SUNYER señala que «[d]e hecho existen materias constitucionales, especialmente las más impermeables a la influencia de las jurisdicciones supraestatales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea —como, por ejemplo, la relativa a la organización territorial interna del poder de los Estados—, en las que la evolución de la doctrina constitucional resulta muy compleja sin la intervención del legislador» (p. 21).

Finalmente, puede pensarse que, mediante el referido precepto, la voluntad del legislador es habilitar al TC para sancionar personas no necesariamente responsables del incumplimiento sino que mantienen una relación de servicio con una determinada autoridad. La doctrina constitucional en esta materia es clara al imputar la responsabilidad por infracción exclusivamente a los sujetos que, directamente, han realizado la conducta cuestionable. No caben, por tanto, criterios meramente objetivos o, lo que es lo mismo, se excluye «la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente» (STC 76/1990, FJ 4) y se impide un «indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta por el recurrente» (STC 219/1988, FJ 3).

Del análisis expuesto sobre este particular cabe inferir, más allá de sus evidentes y substanciales diferencias en lo relativo a su rango normativo, sus requisitos formales y a su alcance material, una identidad de propósito entre la previsión del artículo 92.4.b LOTC y la contemplada en el artículo 155 CE (32). Como es sobradamente conocido, el artículo 155 CE contempla, ante la apreciación de que una comunidad autónoma no cumpliera con las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuase atentando gravemente al interés general, que el Gobierno del Estado, después del requerimiento al presidente de la Comunidad autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adopte medidas para forzar el cumplimiento de las obligaciones o proteger el interés general. Es decir, la institución prevista en el artículo 155 CE es un mecanismo de defensa de la Constitución de carácter excepcional (33), que constituye una inequívoca manifestación de la supremacía del Estado y consiste en una acción coactiva sobre las comunidades autónomas para compelirlas a cumplir la constitución y las leyes. Cómo es conocido, entre las medidas para intimar el cumplimiento de las obligaciones o proteger el interés general, se incluye la posibilidad de «dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas», aunque no la posibilidad de suspender las autoridades o los empleados públicos. En este sentido, además de un procedimiento constitucionalmente establecido para su implementación,

(32) La referencia a una posible voluntad de sustitución parcial entre las nuevas potestades del artículo 92.4 LOTC y las previstas en el artículo 155 CE fue argumentada, entre otros, por el diputado Aitor Esteban Bravo (PNV) en el debate en el Congreso de la iniciativa legislativa que se convertiría en la LO 15/2015 (Vid. DSCD, *Pleno y Diputación Permanente*, X Legislatura, núm. 309, 1.10.2015, p. 14-15).

(33) Con claras resonancias de los preceptos antes citados de la Constitución de la Segunda República y una inspiración en el *Bundeszwang* alemán.

que incluye la autorización del Senado, la aplicación de la medida coercitiva que significa el artículo 155 CE, debe ajustarse a los principios de necesidad, proporcionalidad, adecuación al caso concreto y lesión menor de los derechos autonómicos.

IV. La ejecución sustitutoria

El nuevo artículo 92.4.c LOTC prevé, como medida ante el incumplimiento total o parcial de una resolución, que el TC pueda acordar la ejecución sustitutoria y que, con esta finalidad, pueda requerir la colaboración del gobierno del Estado. Ciertamente, con anterioridad a la LO 15/2015, la LOTC contemplaba la posibilidad de pedir auxilio de los juzgados y los tribunales para garantizar la efectividad de sus resoluciones (art. 87.2). Sin embargo, el nuevo precepto añade matices adicionales de calado y encuentra su antecedente más inmediato en las previsiones del artículo 108 LJCA —ahora de aplicación subsidiaria a la jurisdicción constitucional, de conformidad con el nuevo redactado del artículo 80 LOTC—, que regula la ejecución sustitutoria de los pronunciamientos de condena a la Administración consistentes en realizar una determinada actividad o en dictar un acto (34).

En su actual dicción, la ambigüedad del precepto podría admitir dos lecturas diferentes, como bien expone el DCGE 19/2015 (FJ 2.7). En la primera, se facultaría expresamente al gobierno del Estado para adoptar las

(34) Conviene recordar, aquí, algunos elementos de este procedimiento. Tratándose de un tipo de condena de hacer, el juez o el tribunal tiene dos posibilidades, de acuerdo con el mencionado precepto de la LJCA. La primera consiste en que el propio órgano jurisdiccional ejecute la sentencia por sus propios medios o con la colaboración de las autoridades y los agentes de la administración condenada o de otras administraciones. En este supuesto, es el propio tribunal quien realiza la actividad o dicta el acto correspondiente, con la colaboración de autoridades y agentes para conseguir la plena eficacia. De acuerdo con la doctrina, la substitución del órgano administrativo condenado por el tribunal será posible en los casos en que se trate de una actividad reglada, el contenido de la cual esté predeterminado por la ley. En cambio, cuando la producción del acto o realización de la actividad comportase un margen de discrecionalidad, la ejecución sustitutoria por parte del tribunal no sería procedente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 71.2 LJCA. La segunda posibilidad, es la de ordenar que lleve a término la ejecución subsidiaria un sujeto distinto del órgano o la Administración condenada, pero a cargo de ésta (art. 108.1.b LJCA). Este tipo de ejecución subsidiaria tiene su equivalente en el ámbito procesal civil para las obligaciones de hacer no personalísimas (art. 706 LEC), se proyecta sobre una actividad material que comporta unos gastos, las cuales se repercuten en el sujeto obligado al cumplimiento de la sentencia. Por su parte, cuando se trate de obligaciones de no hacer y la Administración lleve a término una actuación que contravenga el pronunciamiento de la sentencia, la LJCA no prevé la ejecución subsidiaria sino la reposición de la situación al estado exigido por aquella, a instancia de los interesados, y la indemnización por los daños y perjuicios que ocasione el incumplimiento (art. 108.2 LJCA). En estos casos se puede acudir también al procedimiento impugnatorio específico previsto en la LJCA, que permite a los interesados obtener la nulidad de pleno derecho de los actos y las disposiciones dictados con la finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia (art. 103.4 LJCA). En relación a esta materia, *vid.* DCGE 19/2015, FJ 2.7.

medidas necesarias que aseguren el cumplimiento de las resoluciones, en los términos fijados por el Tribunal, y le estaría atribuyendo en realidad la potestad de ejecución subsidiaria, con carácter general y excluyente. No obstante, dicha atribución se debería circunscribir a unos límites constitucionales muy claros, derivados del principio de división de poderes, tanto en su dimensión horizontal (35) como vertical (36). En ambos casos, sin embargo se excluye que el ejercicio de la jurisdicción constitucional suplante, a través de la actuación del gobierno del Estado como comisario de la ejecución, es decir, incluso actuando a requerimiento y bajo el mandato del TC, los ámbitos de decisión que corresponden a otros poderes del Estado.

La segunda interpretación posible del artículo 92.4.c LOTC nos aboca a una modalidad de ejecución en la cual el propio Tribunal, en sustitución del órgano o la administración que ha incumplido total o parcialmente su resolución, dicta el acto o realiza la actividad correspondiente. Una ejecución sustitutoria en la cual el TC puede contar con la colaboración o auxilio del gobierno del Estado. Sólo en esta segunda interpretación puede encontrar encaje constitucional el mecanismo de la ejecución sustitutoria dado que, a partir de la remisión de la LOTC a la LJCA para la materia de ejecución de las sentencias judiciales, la regulación del nuevo artículo 92.4.c LOTC nos sitúa, preferentemente, en el contexto del tipo de ejecución sustitutoria por el mismo Tribunal, previsto en el artículo 108.1.a LJCA. Y eso prescindiendo de las evidentes dificultades funcionales de aplicar el mecanismo de ejecución sustitutoria en las resoluciones recaídas en procesos de constitucionalidad que contendrán, principalmente, obligaciones de no hacer una determinada actuación.

En cualquier caso, las dudas de constitucionalidad que presenta el artículo 92.4.c LOTC, toda vez que se reconoce la capacidad del TC para disponer de facultades para ejecutar sus resoluciones y que la ejecución sustitutoria es uno de los mecanismos posibles, radican en el hecho de que el precepto contempla exclusivamente el gobierno del Estado como Administración a la cual puede requerir el TC para que la auxilie. Constitucionalmente, esto sólo sería pacíficamente admisible en los supuestos en los que el sujeto obligado al cumplimiento sea la propia Administración General del Estado (37). Pero fuera de estos, la disposición prejuzga que

(35) En la cual se incluirían el estatus equiordenante de los órganos creados por la Constitución, el principio de autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y el de independencia judicial (art. 117.1 CE).

(36) La cual se refiere a la autonomía política (art. 137 CE) y la ausencia de control jerárquico (art. 153 CE).

(37) En este caso, el gobierno del Estado, como órgano superior de la misma, podría adoptar las decisiones o dictar los actos necesarios para hacer efectivas las resoluciones del Tribunal en sustitución de los órganos competentes para hacerlo.

siempre será la comunidad autónoma la incumplidora de la resolución, a pesar de que el gobierno del Estado es, habitualmente, una de las partes en los procesos constitucionales, lo cual confiere a éste una situación de preeminencia injustificada, sin anclaje constitucional suficiente, y que le atribuye un control jerárquico sobre las comunidades autónomas no previsto en el artículo 153 CE.

De esta forma, el artículo 92.4.c LOTC configuraría un instrumento *ad hoc*, que faculta el gobierno del Estado para obligar a la comunidad autónoma el cumplimiento forzoso de obligaciones constitucionales, es decir, de nuevo con una coincidencia de propósito substancial con el antes mencionado artículo 155 CE. Su aplicación, sin embargo, carece de los requisitos procedimentales del precepto constitucional, esto es, el requerimiento al presidente de la comunidad autónoma y la aprobación por la mayoría absoluta del Senado, con lo cual es posible imputar una inadecuación constitucional al mecanismo previsto en la LOTC.

V. La garantía de la efectividad de la suspensión de disposiciones y actos impugnados

Para acabar con el examen de los nuevos instrumentos de ejecución atribuidos al TC por la LO 15/2015, debemos hacer referencia a lo dispuesto por el artículo 92.5 en relación a la ejecución de las resoluciones de suspensión de disposiciones, actos o actuaciones, cuando concurren «circunstancias de especial trascendencia constitucional» (38), para lo cual el Tribunal podrá adoptar las medidas necesarias «para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes», las cuales serán convocados en un plazo de tres días, de forma que, después de este trámite, pueda decidir levantar, mantener o modificar las medidas inicialmente acordadas. En esencia, pues, el precepto alude a la facultad del TC para adoptar las medidas que considere necesarias con la finalidad de asegurar la ejecución de una medida cautelar adoptada previamente en el curso del

(38) La referencia a «circunstancias de especial trascendencia constitucional» no constituye una locución extraña a nuestro ordenamiento, dado que fue introducida en la misma LOTC por la LO 6/2007 (art. 50.1.b), referida al trámite de admisión del recurso de amparo, en el sentido que se exige que el demandante en este tipo de procesos deba justificar una decisión del Tribunal sobre el fondo del asunto en razón, precisamente, de su especial trascendencia constitucional. Sobre esto se ha pronunciado el TC en los AATC 188/2008 y 289/2008, doctrina que ha reiterado en la STC 155/2009. Ahora bien, el artículo 50.1.b LOTC califica esta expresión, como no lo hace el artículo 95.2 LOTC, añadiendo que «se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». Desde este punto de vista no hay duda de que se trata de un mecanismo de naturaleza distinta al del artículo 92.5 LOTC, pues consiste en que el TC examine *a limine* la existencia o no de vulneraciones de derechos fundamentales, pudiendo acordar la admisión o el rechazo de la pretensión sin examinar el fondo de la cuestión.

mismo procedimiento. Es decir, a diferencia de los supuestos contemplados en los epígrafes anteriores, no se trata de medidas de ejecución forzosa ante el incumplimiento de la resolución judicial, total o parcial, sino de nuevas medidas cautelares para garantizar la efectividad de las anteriormente adoptadas para asegurar el cumplimiento de la resolución que acordó la suspensión de las disposiciones, los actos o las actuaciones impugnadas.

Claramente, nos encontramos ante un tipo de medidas cautelares o cautelarísimas, de carácter excepcional y extraordinario. Como referencia, cabe recordar que la LJCA las admite, de forma restrictiva y por razones de urgencia, cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición por parte de la Administración pueden hacer perder la finalidad legítima del recurso (arts. 130 y 135 (39)). A pesar de su condición de excepción al sistema general de ejecución de los actos administrativos, como se sabe, la presunción de legalidad de estos actos y sus consecuencias jurídicas han sido convalidadas de forma reiterada en la jurisprudencia. Así, el TC y el Tribunal Supremo se han pronunciado de forma pacífica sobre la compatibilidad de dicha presunción y sus consecuencias jurídicas con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación al cual se interpreta que se cumple facilitando que la ejecución pueda ser sometida a la decisión de un tribunal y que éste, con la información que sea de menester, resuelva sobre la suspensión (SSTC 22/1984, 66/1984, 76/1992 y 78/1996).

Hay que remarcar, sin embargo, que las medidas de aseguramiento a las que hace referencia el artículo 92.5 LOTC van más allá y difieren, en lo que respecta a su naturaleza, de las medidas contempladas en el citado precedente de la LJCA; estas últimas quedan habilitadas por la razón de urgencia y el fundamento de impedir que la ejecución de un acto o una disposición de carácter administrativo puedan ocasionar al particular un perjuicio irreparable o de muy difícil reparación o, contrariamente, se cause un perjuicio grave al interés público por la inejecución del acto objeto de impugnación; pero la medidas que, eventualmente, podrá adoptar el TC en virtud del artículo 92.5 LOTC recaen sobre la medida cautelar de suspensión automática de la disposición, el acto o la actuación impugnados.

(39) En la redacción introducida por la Ley 37/2011, este precepto establece, precisamente, que los interesados puedan alegar la concurrencia de circunstancias de especial urgencia para que en el plazo de dos días el juez o tribunal, sin escuchar a la parte contraria, adopte o deniegue dicha medida. El artículo 135 LJCA también prevé que, en la misma resolución, el órgano judicial de audiencia a la parte contraria para que, en el plazo de tres días, alegue lo que estime conveniente o bien convocar a las partes a una comparecencia a celebrar dentro de los tres días siguientes a la adopción de la medida. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo, en su caso, o bien celebrada la comparecencia, el juez o tribunal debe dictar interlocutoria sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada, la cual será recurrible conforme a las reglas generales.

No obstante lo anterior, la dicción del precepto contenida en el artículo 95.2 LOTC, aunque parece clara respecto a su finalidad última, presenta dos elementos ambiguos que perjudican su correcta inteligencia y afectan negativamente a su encaje constitucional. En primer lugar, la literalidad del artículo mencionado, que prevé la adopción de «las medidas necesarias» —esto es, la activación de otras posibles medidas sin concretarlas—, abre la posibilidad de que éstas puedan exceder los límites de los artículos 726 y 727 LEC, de aplicación supletoria *ex* artículo 80 LOTC, los cuales prevén las características de las medidas cautelares y determinan algunas específicamente. Así las cosas, esta indeterminación constituye una habilitación potencial para que el TC adopte, discrecionalmente y sin límites, todo tipo de medidas cautelares, en colisión con el principio de seguridad jurídica (*ex* art. 9.3 CE), en el sentido de que no se garantiza una expectativa razonablemente fundamentada de cuál debe ser la actuación del poder en la aplicación del derecho (STC 46/1990, FJ 4) (40).

Entrando en el alcance potencial de las medidas que podría adoptar el Tribunal, una primera interpretación sistemática del apartado 5 del artículo 92 con el resto del contenido de este mismo artículo permite inferir que se podría estar refiriendo, por lo menos, dada la referida indeterminación de la expresión «las medidas necesarias», a cualquiera de las medidas previstas en el apartado 4 (multa coercitiva, suspensión de funciones y ejecución sustitutoria por parte del gobierno del Estado). Es preciso considerar que no quedan atribuidas al Tribunal otras potestades que las expresamente previstas en la LOTC, en el ejercicio de las cuales podrá aplicarse la LJCA de forma supletoria. De acuerdo con eso y con las reservas constitucionales que hemos expresado en los epígrafes correspondientes, debe inferirse que, en ningún caso, se encontrarán entre las medidas elegibles las que se enuncian en los artículo 92.4.b y .c LOTC.

Además, no resulta irrelevante la ambigüedad del artículo 92.5 LOTC respecto a qué tipo de procesos constitucionales les es de aplicación (41). El punto de partida es, evidentemente, la exigencia de que se trate de supuestos en los que «concurrieran circunstancias de especial trascenden-

(40) El mismo Tribunal ha señalado que si el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica» (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1983, FJ 4; y 212/1996, FJ 7).

(41) Hay que descartar, en cualquier caso, que se trate del recurso de amparo que ya dispone de previsión específica para adoptar medidas cautelares en el trámite de incidente de ejecución (art. 56.3 LOTC), de acuerdo con la naturaleza ejecutiva de las resoluciones que recaen en este tipo de procesos constitucionales.

cia constitucional», expresión ésta que, como hemos referido, no recibe mayor precisión en la LO 15/2015. Con ello, sin embargo, se recupera la referencia a la identidad de propósito con el artículo 155 CE y la disparidad de procedimiento entre ambos preceptos, situación ésta sobre la que ya nos hemos extendido en anteriores epígrafes. Esta interpretación encuentra su fundamento no sólo en la misma dicción del precepto, que menciona la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas, sino también el hecho de que la norma habilita al TC para adoptar estas medidas de oficio o a instancia, precisamente, del gobierno del Estado, por lo demás, titular del privilegio procesal del artículo 161.2 CE (42). De no ser los órganos de las comunidades autónomas los destinatarios exclusivos de las previsiones del artículo 92.5 LOTC, nos conduciría al absurdo de que el mismo gobierno del Estado estaría legitimado para instar la adopción de las medidas mencionadas contra el incumplimiento por parte de alguno de sus órganos.

Finalmente, debemos analizar la posibilidad de que las tantas veces repetidas medidas se adopten *inaudita parte*. Esta posibilidad es substancial al tipo de medidas cautelares o cautelarísimas, en tanto que medidas provisionales adoptadas en un proceso extraordinario y sumario. Es este caso, se exceptiona el derecho a formular alegaciones y, por tanto, a que el ejecutado pueda invocar sus derechos e intereses, o replicar las posiciones contrarias en el marco de un incidente contradictorio. Esta exclusión de los principios de audiencia y de contradicción y, en definitiva, del derecho a formular alegaciones, que impide al ejecutado invocar sus derechos o intereses o replicar las posiciones contrarias en el marco de un incidente contradictorio, ha sido admitida por la normativa procesal, si bien, al mismo tiempo, se ha considerado una práctica excepcional que permite instar la suspensión de los actos y las disposiciones administrativas únicamente por circunstancias de especial urgencia (art. 135 LJCA) (43).

(42) Desarrollado en la LOTC para los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (art. 30) y en los conflictos constitucionales (arts. 64.2 y 77).

(43) En este contexto y dada la remisión de la LOTC a la LJCA, resulta conveniente señalar que la decisión de adoptar esta medida, pero también, en general, otras medidas cautelares ordinarias que aseguren la efectividad de la sentencia (arts. 129 y 130 LJCA) se rodea de cautelas y requiere un juicio previo de ponderación por parte del órgano judicial. En este sentido, debemos recordar que los criterios que adopta la jurisprudencia contencioso-administrativa son, principalmente: necesidad de justificación o prueba de las circunstancias que permitan valorar la procedencia de la medida; imposibilidad de prejuzgar el fondo del asunto, ya que su finalidad es que no resulten irreparables las consecuencias derivadas de la duración del proceso; *periculum in mora* o necesidad de que se advierta de forma inmediata que puede producirse una situación que haga ineficaz el proceso; ponderación de los intereses concurrentes y, finalmente, de manera complementaria, el *fumus bonis iuris* o apariencia de buen derecho de la pretensión del solicitante de la medida.

No obstante lo anterior, la norma examinada prevé, seguidamente, que antes de dictarse la resolución, el TC dará audiencia a las partes y al ministerio fiscal por el plazo común de tres días, después del cual deberá levantar, confirmar o modificar las medidas que previamente hubiese adoptado. Es decir, la singularidad que confiere el artículo 92.5 LOTC a un mecanismo como el de las medidas cautelarísimas es que, en el caso examinado, el TC no puede limitarse a levantar o confirmar las medidas adoptadas, sino que también puede modificarlas, adoptando otras nuevas, de forma tan discrecional como las precedentes. Con todo esto, a nuestro entender, tanto el principio de seguridad jurídica como el derecho a la tutela judicial efectiva *ex art.* 24.2 CE son susceptibles de quedar potencialmente afectados.

Conviene remarcar que las reservas de orden constitucional se sustentan en el hecho de que se habilita al Tribunal para adoptar un abanico indeterminado de medidas —algunas de las cuales, a su vez, viciadas de inconstitucionalidad— en caso de apreciar unas circunstancias justificativas, que tampoco no se definen con suficiente claridad. Esto es, las reservas imputables a la regulación examinada no tendrían su origen tanto en la falta de audiencia previa como de la imprecisión de los términos en que está redactado el supuesto de adopción de la medida cautelar y las potestades que se derivan para el TC y el gobierno del Estado.

Paradójicamente, son precisamente estas ambigüedades de la dicción del nuevo artículo 92.5 LOTC, como expresa el DCGE 19/2015, FJ 2.8, las que dificultan un pronunciamiento taxativo en contra de la constitucionalidad del precepto, al no poderse afirmar que se excede, *per se*, la cobertura del artículo 161.2 CE ni los procedimientos de control del artículo 153 CE (44). Concorre, además, su condición de medida cautelar respecto de otra medida cautelar ya adoptada, con lo cual, excepto que las medidas cautelares inicialmente adoptadas sean las previstas para la ejecución de las resoluciones judiciales en las letras *b* y *c* del artículo 92.4 LOTC —sobre las cuales ya hemos emitido nuestro parecer negativo sobre su encaje constitucional—, se deberá ponderar, para cada caso concreto, las circunstancias de especial transcendencia constitucional que concurren y las medidas concretas sobre las que se aplica lo previsto en el artículo 92.5 LOTC, para emitir un juicio específico de constitucionalidad.

(44) El CGE sintetiza así su posición sobre el particular: «el principio de conservación de la ley obliga a agotar las interpretaciones de conformidad con la Constitución y a apreciar la invalidez sólo de los aspectos incompatibles con la norma fundamental (por todas STC 137/2013, de 6 de junio, FJ 6). De otra forma, un pronunciamiento global de inconstitucionalidad por nuestra parte, fundamentado en la deficiente técnica legislativa empleada, podría adquirir un carácter preventivo, ya que el artículo 92.5 LOTC permite una aplicación constitucional de sus previsiones que, debemos presumir, respetará las cautelas y el juicio de ponderación que hemos mencionado» (DCGE 19/2015, FJ 2.8).

VI. Conclusiones

Aunque formulada en términos genéricos, la reforma de la LOTC operada por la LO 15/2015 es una ley *ad casum*. No cabe otra deducción de la singular coyuntura política en la cual se formuló, las circunstancias y formas concretas de su tramitación y las significativas alusiones contenidas tanto en su exposición de motivos como en los debates parlamentarios de su aprobación. Su pretensión primordial es la de habilitar un conjunto de instrumentos para intimar y asegurar la ejecución de las sentencias constitucionales por parte de los órganos de comunidades autónomas, introduciendo para ello una serie de facultades que no se derivan directamente del diseño realizado por el constituyente de la jurisdicción constitucional española.

Precisamente, la necesidad de una perentoria aprobación de la reforma, condicionada por el calendario electoral, condicionó el empleo de una técnica de tramitación especial, sobre la idoneidad de la cual, en nuestro trabajo, hemos expresado las reservas por un vicio *in procedendo* que se derivan de numerosos indicios. No se ignora, por supuesto, la justificación que la técnica de lectura única tiene en la doctrina constitucional, sino que en ella su pertinencia aparece vinculada a la concurrencia de unas circunstancias suficientemente enumeradas en los reglamentos de las cámaras (arts. 150 RCD y 129 RS) y desarrolladas por la praxis parlamentaria, que no pueden apreciarse en este caso concreto. Así, no cabe considerar que la materia afectada por la reforma sea de limitada trascendencia, ni que el ínfimo grado de consenso concitado entre los grupos con representación en las Cortes Generales hiciese aconsejable el sacrificio, inherente al procedimiento empleado, de una parte substancial de los derechos *ex artículo 23 CE*.

Bien es cierto, entrando en su contenido material, que la reforma analizada no añade ningún elemento del todo desconocido a la jurisdicción constitucional, reforzando de manera significativa, con ello, el poder ejecutivo otorgado al Tribunal para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones. La configuración de algunos de los nuevos instrumentos para compeler la efectiva ejecución de las sentencias del TC no tiene en cuenta, sin embargo, que de acuerdo con el diseño del título IX CE, la ejecución de las dictadas en los procesos constitucionales, con la excepción de los procesos de tutela de derechos fundamentales, no constituye propiamente el objeto de un derecho a la ejecución de aquello juzgado invocable por las personas jurídicas públicas que actúan como partes en ellos, con lo cual se introduce un inédito sesgo judicialista en la actuación del alto tribunal.

Por otro lado, el utillaje procesal añadido por la LO 15/2015 tiene un marcado carácter asimétrico y presenta una articulación de una ambigüe-

dad no aleatoria. Así, las nuevas facultades atribuidas al TC y, subsidiariamente, al gobierno del Estado, configuran una vía de intervención de los órganos políticos de las comunidades autónomas por parte del Estado, en lo que respecta al cumplimiento de los pronunciamientos del TC, con efectos equivalentes, en buena medida, a los del artículo 155 CE. Efectivamente, un análisis detenido de la dicción de los nuevos preceptos permite constatar, por un lado, que los instrumentos habilitados se circunscriben a los pronunciamientos del TC en relación al control de constitucionalidad de las normas aprobadas por las cámaras legislativas y los gobiernos autonómicos y que, por otro lado, es evidente su intensidad unidireccional, en tanto que se dirigen a controlar las medidas adoptadas por las instituciones subcentrales, especialmente en lo relativo a la suspensión de funciones de autoridades públicas (art. 92.4.b LOTC), el papel privilegiado que detenta el gobierno del Estado en la ejecución subsidiaria (art. 92.4.c LOTC) y en la instancia de medidas cautelarísimas de carácter extraordinario (art. 92.5 LOTC).

Establecido lo anterior, del contraste con el canon de constitucionalidad aplicable no se colige, categóricamente, que las nuevas facultades atribuidas al TC por la LO 15/2015, en sus términos genéricos, vulneren el modelo de justicia constitucional configurado por en la Norma Fundamental, si bien añaden, como hemos señalado, nuevas componentes. No obstante, algunas de las concretas medidas o técnicas de ejecución, singularmente consideradas, afectan de forma patente a determinados derechos fundamentales. Específicamente, en este trabajo hemos expuesto los reproches de constitucionalidad imputables a la medidas relativas a la capacidad de suspensión en las funciones de autoridades y empleados públicos (art. 92.4.b LOTC, en relación a los arts. 25 y 161.1 CE) y a las de ejecución sustitutoria con la colaboración exclusiva del gobierno del Estado (art. 92.4.c LOTC, en relación al art. 153 CE).

Por lo que respecta al resto de medidas, en cualquier caso, debemos concluir la necesidad de una extrema prudencia en su aplicación, especialmente en el caso de la medida cautelarísima para la garantía de la efectividad de la suspensión de disposiciones y actos impugnados (art. 92.5 LOTC), para que de la misma no se derive una efectiva vulneración de los derechos constitucionales.

Post Scriptum: primeras aplicaciones de las nuevas facultades del TC en los incidentes de ejecución constitucionales y breve noticia de su sentencia sobre el recurso del Gobierno Vasco contra la LO 15/2015

Como era de esperar, las primeras actuaciones del TC amparadas por la reforma en de la LO 15/2015 han tenido como objeto, dos resolu-

ciones interconectadas del Parlamento de Catalunya. Sin entrar en el contenido material de la controversia, sí puede tener interés abordar un sucinto examen de los aspectos procedimentales de la misma. Primeramente, el 1.02.2016, el gobierno del Estado planteó un incidente de ejecución de la STC 259/2015 (45) respecto de la Resolución 5/XI, de 20.01.2016, del Parlamento de Cataluña [*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC), XI Legislatura, n.º 42, 25.01.2016], por la cual se creó la Comisión de estudio del proceso constituyente, cuya efectiva constitución se realizó el 28.01.2016 (BOPC, XI Legislatura, n.º 48, 3.02.2016). Como resultado, el 19.07.2016 se emitió el ATC 141/2016, en el cual se apreció la pretensión estatal de una forma un tanto *sui generis*, ya que si bien su resolución apreciaba el incidente de ejecución, lo cierto es que su literalidad dejaba sin satisfacción las dos demandas de la abogacía del Estado (46).

En lo esencial, el ATC 141/2016 se limitaba (FJ 7) a recordar al *Parlament* la inadmisibilidad constitucional de dar continuidad y soporte a la apertura de un proceso constituyente tal y como había sido enunciado en la previa Resolución 1/XI. En este sentido, el TC exponía su doctrina recurrente de que no caben propuestas de actuación incondicionadas «al cumplimiento de las exigencias de la Constitución y, singularmente, de los procedimientos para su reforma y, en general, a los marcos que rigen para la actividad política, los cuales han sido definidos por el Tribunal con continuidad y firmeza». Por lo demás, el Tribunal cerraba, tanto su argumentación como su parte resolutive, con una admonición a «los poderes implicados y a sus titulares, especialmente a la Mesa del Parlamento, bajo su responsabilidad, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir los mandatos enunciados».

Es evidente que, en el pronunciamiento final del TC, tuvieron influencia dos hechos que dificultaban el contenido enérgico que pretendía

(45) Como se recordará, la STC 259/2015 declaró inconstitucional y nula la Resolución del *Parlament* 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, relativa al inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, así como su anexo (BOPC, XI Legislatura, n.º 7, 9.11.2015). Entre otros acuerdos, la Resolución 1/XI proclamó la apertura de un proceso constituyente para preparar las bases de la futura constitución de Catalunya como estado independiente en forma de república (puntos segundo y tercero).

(46) Las concretas peticiones del abogado del Estado (ATC 141/2016, antecedentes) eran que: (1) se declarase la nulidad de la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016, así como del acto de constitución de la Comisión de estudio; (2) que el TC requiriese «a la Presidenta del Parlamento de Cataluña y a los miembros de la citada Comisión parlamentaria para que se abstengan de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a poner en funcionamiento o dar continuidad a los trabajos de la Comisión, advirtiéndoles asimismo de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la STC 259/2015, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir».

el gobierno del Estado. Por un lado, el margen de libertad que la jurisprudencia constitucional ha reiterado respecto a la actividad deliberativa de las cámaras legislativas (ATC 141/2016, FJ 6), el cual exige mantener una valoración desprejuiciada de la futura actuación de un órgano parlamentario, por muchos indicios previos que se acumulasen sobre sus objetivos y fines, cuando exista una vía constitucionalmente admisible para lograrlos, como el TC aprecia en este caso (ATC 141/2016, FJ 7) (47). Por el otro lado, aunque el Tribunal ajusta su actuación a la legislación vigente en cada momento, no ignora la pendiente resolución de las impugnaciones substanciadas sobre la reforma operada por la LO 15/2015 (48), que si bien no condiciona «la resolución del presente incidente de ejecución, la cual no prejuzga lo que deba resolverse en dichos recursos» (ATC 141/2016, FJ 1), sí que, presumiblemente, pueda haber inspirado la prudencia en el recurso a los nuevos instrumentos ejecutivos que dicha reforma puso a disposición del Tribunal.

El encadenamiento de los acontecimientos siguientes desembocó, de forma harto previsible, en un segundo incidente de ejecución. El Pleno del *Parlament*, en su sesión de 27.07.2016, aprobó la Resolución 263/XI (BOPC, XI Legislatura, n.º 200, 1.08.2016) por la cual se ratificaban el informe y, las conclusiones de la mencionada Comisión de estudio del proceso constituyente; el Consejo de Ministros del 29.07.2016 acordó plantear un incidente de ejecución ante el TC, con fundamento tanto en la STC 259/2015 como en el ATC 141/2016. Ante un texto que contenía, no planteamientos de estudio o deliberación, sino pronunciamientos claros y propuestas muy concretas para su desarrollo, la posición del Tribunal, expresada en el acuerdo de su Plenario de 1.08.2016, fue más nítida e incorporó claras apelaciones a los nuevos instrumentos ejecutivos incorporados por la reforma de la LOTC de 2015. En lo esencial, la resolución del TC ponía en marcha, por una parte, el procedimiento de declaración de nulidad de la Resolución 263/XI, de acuerdo con el nuevo artículo 92.1 LOTC, si bien la suspensión de la misma se realiza dando por invocado, en la petición del gobierno del Estado, el procedimiento común de las impugnaciones constitucionales (art. 161.2

(47) Bien es cierto que, en el mismo fundamento, el TC dejó constancia de su conocimiento de las conclusiones de la Comisión, entonces todavía pendientes de la ratificación por parte del pleno del *Parlament*, y de su apreciación de la contravención que suponían de su doctrina, por lo que remarcaba, finalmente, que «los obligados deben tener en cuenta esta apreciación, sin perjuicio de recordar que es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en el marco de la Constitución».

(48) Nos referimos aquí a los recursos de inconstitucionalidad n.º 7466-2015 y n.º 229-2016 (ambos en *BOE*, n.º 34, 9.02.2016), promovidos por el gobierno de Cataluña y por el gobierno Vasco, respectivamente.

CE) y no mediante las nuevas potestades cautelarísimas (art. 92.5 LOTC); como señalábamos en el epígrafe quinto de este trabajo, el solapamiento funcional entre el nuevo precepto de la LOTC y el privilegio estatal *ex art.* 161.2 CE, aún cuando éste no contempló su aplicación a incidentes de ejecución, no dejará de crear zonas de indefinición. Para concluir, el Alto Tribunal emite una rotunda admonición dirigida a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, al resto de miembros de la Mesa y al Secretario General del Parlamento de Cataluña —un empleado público—, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en la que les recuerda «su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir».

El TC se pronunció sobre este incidente de ejecución en su Auto de 6.10.2016 en el que emitió una clara anulación por inconstitucionalidad de la Resolución 263/XI (FJ 7), pero que en relación a la materia objeto de este estudio, es decir, el uso de las nuevas potestades ejecutivas derivadas de la LO 15/2015, mantiene una actitud ambigua. Así, mientras que, por un lado, el Tribunal sostiene que la pendencia de los recursos sobre la LO 15/2015, antes referidos, «no va a afectar a la resolución del presente incidente de ejecución, que en modo alguno prejuzga lo que deba resolverse en dichos recursos» (FJ 2), por otro, se ampara en el hecho de que el TC «se hallaba y se halla plenamente facultado para resolver las incidencias de ejecución de sus sentencias y demás resoluciones, pudiendo incluso declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravenían las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas (AATC 128/2016, de 21 de junio, FJ 2, y 141/2016, FJ 2). De igual modo este Tribunal ya se encontraba plenamente facultado, antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2015, para acordar específicas medidas ejecutivas como la imposición de multas coercitivas, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiera lugar (antiguo art. 95.4 LOTC) (...). Este Tribunal ha contado siempre con tales atribuciones, con independencia de que no se haya encontrado hasta la fecha en la necesidad de recurrir a ellas para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones» (FJ 2). Sin embargo, lo cierto es que acaba remitiendo a la instancia ordinaria este cometido: «[n]o es competencia de este Tribunal resolver si la conducta de la Presidenta del *Parlament* es constitutiva de alguna infracción penal, pero sí constatar que las circunstancias antes referidas constituyen un conjunto de entidad suficiente como para trasladarlas al Ministerio Fiscal a fin de que, si lo estima pertinente, promueva el ejercicio de las acciones penales que considere procedentes» (FJ 9).

Finalmente, unas semanas después de concluir la redacción de este artículo, concretamente el 3 de noviembre de 2016, el TC se pronunció so-

bre la impugnación de la LO 15/2015 presentada por el gobierno Vasco. Aunque nuestro conocimiento sobre la argumentación del TC se reduce a una sucinta nota de prensa difundida por el TC sobre el particular⁽⁴⁹⁾, es evidentemente imperativo exponer las conclusiones del Alto Tribunal y algunos de los razonamientos básicos de su sentencia.

La STC desestimó la totalidad del recurso que, como se sabe, cuestionaba las medidas de suspensión temporal en sus funciones de las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplan las resoluciones del TC (art. 92.4.b LOTC) y de ejecución sustitutoria de las resoluciones dictadas por el Tribunal (art. 92.4.c LOTC), además de plantear una cuestión genérica, a partir de los preceptos concretamente impugnados, sobre la alteración que la reforma operada por la LO 15/2015 introduce sobre las funciones y la posición institucional del Alto Tribunal.

El Tribunal reivindica, en primer lugar, su posición constitucional «como un verdadero órgano jurisdiccional» con una argumentación coincidente, en lo substancial, con la expuesta en el subepígrafe 2.2 de este artículo. A criterio del TC, la consiguiente necesidad de disponer de instrumentos para garantizar la efectiva ejecución de sus sentencias, encuentra legítimo cumplimiento en los habilitados por el legislador, en uso de la amplia atribución que hizo el constituyente al legislador para regular el funcionamiento del TC mediante ley orgánica (art. 165 CE), mediante la LO 15/2015.

En lo que respecta a los preceptos concretamente impugnados, en primer lugar el TC descarta el carácter punitivo de la medida de suspensión temporal en sus funciones de autoridades o empleados públicos (art. 92.4.b LOTC), dado que interpreta su condicionamiento a la acreditación de una voluntad deliberada y persistente de incumplimiento de las resoluciones del TC y su duración se restringe a la permanencia de dicha voluntad. El Tribunal rechaza, así, cualquier naturaleza penal en su aplicación y traslada la exigencia de eventuales responsabilidades penales a la medida de deducción de testimonio (art. 92.4.d LOTC).

Seguidamente, el TC expone las diferencias entre el nuevo artículo 92.4.c LOTC y el mecanismo previsto en el artículo 155 CE, rechazando que el precepto aportado por la LO 15/2015 altere el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas. El razonamiento del Tribunal se fundamenta en las diferencias entre los principios que legitiman, en cada caso, su uso. Esto es, en el caso del precepto constitucional, sería al Estado a quien correspondería la invocación, mientras que en caso del precepto de la LOTC, es el Tribunal el que debe requerir la colaboración del gobierno del Estado para la ejecución sustitutoria. Ignora-

(49) Disponible en http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_088/Nota%20Informativa%20nº%2088-2016.pdf [Consultado el 4.11.2016].

mos la argumentación de la sentencia en la distinción de los hechos que fundamentan la activación de ambos mecanismos ni en el reproche de que la ejecución sustitutoria sea, únicamente, requerible al gobierno del Estado.

Si bien el pronunciamiento del TC cierra en lo doctrinal el debate sobre la reforma operada por la LO 15/2015, parece que no ha conseguido armar una fundamentación ajena a la controversia y que ésta se centra en los extremos que hemos señalado a lo largo del anterior artículo. Sin ir más lejos, la STC ha contado con el voto particular de tres magistrados que han apreciado las trazas de inconstitucionalidad sobre los dos preceptos concretamente impugnados y, además, han reprochado al Tribunal el método seguido para enjuiciar la norma impugnada, por obviar el fondo de diversas cuestiones planteadas o argumentar superficialmente sobre extremos de notable trascendencia constitucional.

Referencias

- ALZAGA VILLAAMIL, Óscar; «Sobre la composición del Tribunal Constitucional español», en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, núm. 10-11, 2.º semestre 2002-1.º semestre 2003, pp. 149-180.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, núm. 1, enero-abril 1981, pp. 35-131.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad; «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del artículo 135 de la constitución (Especial consideración de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional)», en *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, núm. 29, 1r. Semestre 2012, pp. 165-198.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad; «Sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución», en *Crónica Presupuestaria*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 1/2013, pp. 94-105.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel; «El "status" del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, núm. 1, enero-abril 1981, pp. 11-34.
- GIMENO SENDRA, Vicente; «Eficacia de las sentencias constitucionales», en *Diario La Ley*, Madrid, Editorial La Ley, núm. 7547, 14 de enero de 2011.
- GÓMEZ LUGO, Yolanda; «La tramitación legislativa en lectura única», en *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, UPF, núm. 4/2007, octubre, 16 pp. (URL: http://www.indret.com/pdf/470_es.pdf) (consultado: 26.08.2016).

- PÉREZ PINO, M.^a Dolores; «Alcance y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma con rango legal. Ejecución de sentencias. STC 150/2012, de 5 de julio», *Revista Andaluza de Administración Pública*, Sevilla, Universidad de Sevilla-IAAP, núm. 88, enero-abril 2014, pp. 193-218.
- RIDAO MARTÍN, Joan; «La oscilante doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de las consultas populares por la vía de referéndum. Una revisión crítica a través de cuatro sentencias», en *Estudios de Deusto*, Bilbao, Universidad de Deusto, Vol. 63/1, 2015, pp. 359-385.
- RUBIO LLORENTE, Francisco; «Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, núm. 35, mayo-agosto 1992, pp. 9-39.
- SALAS, Javier i PALOMINO, Valeriano; «La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)», en *Documentación Administrativa*, Madrid, INAP, núm. 209, enero-abril 1987, pp. 89-118.
- VIVER PI-SUNYER, Carles; «Los efectos vinculantes de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el legislador: ¿Puede éste reiterar preceptos legales que previamente han sido declarados inconstitucionales?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, CEPC, núm. 97, enero-abril 2013, pp. 13-44.

Trabajo recibido el 5 de septiembre de 2016

Aceptado por el Consejo de Redacción el 14 de octubre de 2016

LABURPENA: Duela gutxi, 15/2015 Lege Organikoaren bidez Konstituzio Auzitegiaren araudia aldatu da, jurisdikzio horretan epaien eraginkortasuna ziurtatuko duten mekanismoak inplementatzeko. Hala ere, aldaketa hori defendatzeko azaldutako arrazoiak, aldaketa bideratzeko hain larritasun handiz erabilitako prozedura, eta horrez gain, aurreikusitako tresna berrien helburua bereziki Autonomia Erkidegoek hartutako neurriak kontrolatzea izatea, epaitegi eta konstituzio tresna berri batzuen bidez Katalunian irekitako prozesu sezesionistari aurre egiteko borondatea gogora ekartzen diguten osagaiak dira. *Ad casum* egindako legegintza-aldaketa da. Bada, aldaketa horren bidetik, Auzitegiaren alderdi judicialista indartzen da, Espainiako ordena konstituzionalarekin zerikusirik ez duen alderdia; baina horrez gain, prozedura arloko tresna batzuk txertatzen ditu, Konstituzio Auzitegiari eta, subsidiarioki, Estatuko gobernuari gaitasunak ematen dizkietenak ordena penaleko zehapenen edo Espainiako Konstituzioaren 155. artikuluen nahitaezko betearazpenaren antzeko ondorioak lortzeko.

GAKO HITZAK: Konstituzio Auzitegia. Konstituzio Auzitegiaren epaien eraginak. Legegintzako prozedura. Epaia betearaztea. Langile publikoen eginkizun-gabetzea.

RESUMEN: La reciente modificación de la regulación del Tribunal Constitucional (TC) hecha por la Ley Orgánica 15/2015 pretende implementar en esta jurisdicción mecanismos para asegurar la efectividad de sus sentencias. No obstante, los motivos expuestos en su defensa, el perentorio procedimiento utilizado para vehicularla, junto al hecho de que los nuevos instrumentos previstos se dirigen, singularmente, a controlar las medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas, remiten a la voluntad deliberada de afrontar con las nuevas herramientas jurídico-constitucionales el proceso secesionista abierto en Catalunya. Se trata de una modificación legislativa *ad casum* que, por este camino, no sólo refuerza la vertiente judicialista del Tribunal, ajena al orden constitucional español, sino que incorpora instrumentos de orden procesal que facultan al TC, y subsidiariamente al gobierno del Estado, para alcanzar efectos análogos a los de las sanciones del orden penal o de los derivados de la ejecución forzosa del artículo 155 CE.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Constitucional. Efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional. Procedimiento legislativo. Ejecución de sentencias. Suspensión de funciones de trabajadores públicos.

ABSTRACT: The recent amendment to the regulation of the Constitutional Court (TC) made by the Organic Law 15/2015 addressed in this jurisdiction implement mechanisms to ensure the effectiveness of their sentences. However, the reasons given in its defense, the procedure peremptory used to convey it and the fact that the new instruments provided uniquely addressed control measures adopted by the Autonomous Communities refer to deliberate with new face legal and constitutional tools secessionist process open to Catalonia. It is a legislative amendment *ad casum* that this path not only strengthens slope judicialist Court,

strange Spanish constitutional order, it incorporates procedural tools that enable the TC and the Government of subsidiary State to achieve effects similar to those of criminal sanctions, or arising from the enforcement of article 155 of the Spanish Constitution.

KEYWORDS: Constitutional Court. Binding effects of the constitutional rulings. Legislative procedure. Execution of sentences. Functions suspension of public servants.